



Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile -Testo unificato

A.C. 2607 - 2972 - 3099 -A

Dossier n° 262/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
5 agosto 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2607 - 2972 - 3099 -A
Titolo:	Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile
Iniziativa:	Parlamentare
Date:	
approvazione in Commissione:	4 agosto 2015

Contenuto

Il testo unificato delle proposte di legge in titolo, che è composto da un solo articolo, delega il Governo al riordino e all'integrazione delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile.

In particolare, il **comma 1** stabilisce che la **delega deve essere esercitata entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge**, con l'adozione di **uno o più decreti legislativi** di ricognizione, riordino, coordinamento, modifica e integrazione delle disposizioni legislative vigenti che disciplinano il Servizio nazionale della protezione civile e le relative funzioni, nel rispetto dei principi e delle norme costituzionali, delle norme dell'Unione Europea e in base al principio di leale collaborazione, nei seguenti **ambiti**:

Ambiti della
delega

a) definizione delle **attività di protezione civile**, come insieme delle attività volte a tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi naturali o di origine antropica, articolate in attività di previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi connessi con i medesimi eventi calamitosi, di pianificazione e gestione delle emergenze, nonché di coordinamento delle misure da attuare;

L'[art. 3, comma 1, della legge n. 225/92](#) definisce attualmente le attività di protezione civile.

b) organizzazione di un **sistema policentrico (centrale, regionale e locale)**, che consenta la definizione dei livelli di coordinamento intermedi tra il livello comunale e regionale e l'integrazione dell'elenco delle strutture operative per le finalità di protezione civile;

c) attribuzione delle **funzioni** in materia di **protezione civile** allo Stato, alle regioni, ai comuni, alle unioni dei comuni, alle città metropolitane, agli enti di area vasta di cui alla [legge 7 aprile 2014, n. 56](#), e alle diverse componenti e strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile, distinguendo le funzioni di carattere politico e quelle di gestione amministrativa e differenziando le responsabilità, i compiti e i poteri autoritativi. In tale ambito, il **Presidente del Consiglio** dei Ministri svolge funzioni di indirizzo e coordinamento, avvalendosi del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, anche per coordinare l'esercizio delle funzioni di protezione civile sul territorio;

Gli articoli 6 e 11 della [legge n. 225/92](#) disciplinano rispettivamente le componenti e le strutture operative nazionali del Servizio nazionale della protezione civile.

d) **partecipazione** e responsabilità **dei cittadini**, singoli e associati, alle attività di protezione civile per finalità riguardanti la pianificazione delle iniziative da adottare per fronteggiare l'emergenza, le esercitazioni, nonché la diffusione della conoscenza e della cultura di protezione civile;

Ai sensi del [comma 2 dell'articolo 6 della legge n. 225/92](#), all'attività di protezione civile

concorrono, altresì, i cittadini ed i gruppi associati di volontariato civile, nonché gli ordini ed i collegi professionali.

e) partecipazione e collaborazione **delle università** e degli enti ed istituti di ricerca alle attività di protezione civile;

f) istituzione di meccanismi e procedure di revisione e valutazione periodica dei **piani di emergenza comunali**;

g) disciplina dello **stato di emergenza** e previsione del **potere di ordinanza in deroga** all'ordinamento giuridico vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento e della normativa europea;

La disciplina degli stati di emergenza è attualmente contenuta nell'[articolo 5 della legge n. 225/92](#).

h) previsione di modalità di intervento del Servizio nazionale di protezione civile volte a garantire l'effettività delle misure adottate nel corso della **emergenza**, la cui **durata** deve essere **limitata**, in relazione alle procedure di acquisizione di lavori, servizi e forniture, alla gestione dei rifiuti, delle macerie e delle terre e rocce da scavo prodotte in condizioni di emergenza, nonché alle forniture di beni di prima necessità;

i) disciplina del **finanziamento** delle funzioni di protezione civile attraverso il Fondo della protezione civile, il Fondo per le emergenze nazionali e il Fondo regionale di protezione civile, i cui stanziamenti sono determinati annualmente con la legge di stabilità, e dell'eventuale integrazione delle predette dotazioni, qualora fosse necessario, nel rispetto della trasparenza e della tracciabilità dei flussi finanziari;

L'articolo 5, comma 5-*quinquies*, della [legge n. 225 del 1992](#), come modificato dall'[art. 10, comma 1, lett. d\), del decreto-legge n. 93 del 2013](#), ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione civile - il **Fondo per le emergenze nazionali**, per la copertura degli oneri connessi agli interventi conseguenti agli eventi emergenziali, previsti all'art. 2 della medesima legge. A decorrere dal 2014, la dotazione del Fondo è determinata annualmente dalla legge di stabilità, ai sensi dell'[art. 11, comma 3, lett. d\), della L. 196/2009](#).

L'[articolo 138, comma 16, della legge n. 388 del 2000](#) (legge finanziaria del 2001) ha istituito il **Fondo regionale di protezione civile**, alimentato da contributi statali e regionali, per finanziare gli interventi delle regioni, delle province autonome e degli enti locali, diretti a fronteggiare esigenze urgenti per le calamità naturali previste alla [lettera b\) dell'articolo 2 della legge 225 del 1992](#), nonché per potenziare il sistema di protezione civile delle regioni e degli enti locali. L'operatività di tale Fondo regionale è stata prorogata fino al 2007.

l) disciplina delle **procedure finanziarie e contabili** che devono rispettare i **commissari delegati** titolari di contabilità speciale, nonché disposizioni riguardanti gli obblighi di rendicontazione, il controllo successivo e il subentro delle amministrazioni competenti in via ordinaria nei rapporti giuridici attivi e passivi sorti durante la gestione commissariale e nei procedimenti contenziosi e nelle attività pre-contenziose instaurati durante lo stato di emergenza e in relazione ad esso;

m) disciplina delle misure per rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita nelle aree colpite dagli eventi calamitosi naturali;

n) ruolo e responsabilità del sistema e degli operatori di protezione civile, anche con riferimento alle attività di presidio delle sale operative e della rete dei centri funzionali;

o) modalità di partecipazione del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri all'**elaborazione delle linee di indirizzo** per la definizione delle politiche di prevenzione strutturale dei rischi naturali e di origina antropica e per la loro attuazione.

Il **comma 2** dispone che i decreti legislativi provvedono ad assicurare il coordinamento e la coerenza terminologica in materia di protezione civile nel rispetto:

- a. dell'**identificazione delle tipologie dei rischi** per i quali si esplica l'azione di protezione civile;
- b. dell'individuazione, sistematizzazione e **riassetto** in forma organica e coordinata degli ambiti di cui al comma 1, ai fini della più efficace ed effettiva attribuzione delle connesse responsabilità gestionali ed amministrative;
- c. del **raccordo delle attività di pianificazione** in materia di protezione civile svolte ai diversi livelli **con quelle di valutazione ambientale** e di pianificazione territoriale nei diversi ambiti e di pianificazione strategica;
- d. dell'**omogeneizzazione**, su base nazionale, **delle terminologie e dei codici convenzionali** adottati dal Servizio nazionale della protezione civile per classificare e per gestire le diverse attività di protezione civile, anche in relazione alla redazione dei piani di protezione civile, nel rispetto dell'autonomia organizzativa delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano;
- e. dell'individuazione dei **livelli degli effetti determinati dagli eventi** calamitosi per parametrare le diverse misure e forme di agevolazioni e di ristoro per i soggetti interessati;

Principi e criteri direttivi

- f. della **ricognizione delle fonti normative** primarie vigenti che regolano le materie già incluse nella [legge 225/1992](#), oltre che negli ulteriori provvedimenti normativi, anche relativi a specifici eventi calamitosi;
- g. dell'introduzione di appositi **strumenti di semplificazione** volti alla riduzione degli adempimenti amministrativi;
- h. dell'integrazione del Servizio nazionale della protezione civile con la disciplina in materia di protezione civile dell'Unione Europea;
- i. dell'invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica.

Il comma 2 dispone che i decreti legislativi provvedono al coordinamento nel rispetto dei principi e delle norme dell'Unione europea, delle competenze per materia delle amministrazioni statali, delle attribuzioni delle regioni e degli enti locali come definite dal vigente assetto costituzionale e ai sensi della [legge 15 marzo 1997, n. 59](#) e del [decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112](#), nonché delle prerogative riconosciute alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano e dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e prossimità.

Riguardo alla citata ripartizione di competenze, si ricorda che, negli anni, la competenza in materia di protezione civile è progressivamente passata dallo Stato ai governi regionali e alle autonomie locali. Le tappe principali di questo processo sono state il [decreto legislativo n. 112 del 1998](#) e la modifica del [titolo V della Costituzione](#) con la [legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001](#). Con quest'ultima legge la protezione civile è divenuta materia di legislazione concorrente. Ogni regione ha implementato i principi della [legge n. 225 del 1992](#) in leggi regionali. Al link <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/componenti.wp> è disponibile una mappa cliccabile dell'Italia per accedere ai siti web delle protezioni civili regionali.

Il **comma 3** prevede che i decreti legislativi provvedono altresì alla semplificazione normativa delle materie che ne sono oggetto, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

Principi di
semplificazione
normativa

- a. **indicazione, dopo la rubrica di ogni articolo**, degli estremi della disposizione **della fonte normativa originaria** oggetto di riassetto, della disposizione dell'Unione europea, della giurisprudenza dell'Unione europea o costituzionale attuata, o, in alternativa o in aggiunta, redazione di una tabella di raffronto da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale in concomitanza con la pubblicazione del decreto legislativo delegato;
- b. **coordinamento formale e sostanziale** del testo delle disposizioni vigenti;
- c. **verifica del rispetto dei principi contenuti nelle direttive dell'UE in materia**;
- d. **adeguamento alla giurisprudenza** costituzionale, dell'Unione europea e delle giurisdizioni superiori;
- e. **indicazione esplicita delle norme abrogate**, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.

Tale articolo dispone che le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore.

Il **comma 4** stabilisce che i decreti legislativi, nel disciplinare i settori e le materie ivi indicati, devono provvedere:

Provvedimenti
attuativi e
potestà
regionale

- alla **definizione dei criteri da seguire** al fine di adottare, entro due anni dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti delegati, le necessarie iniziative per la ricognizione, la modifica e l'integrazione dei **provvedimenti di attuazione**, con particolare riferimento alle direttive del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al [comma 2 dell'art. 5 del D.L. 343/2001](#);

Andrebbe valutata l'opportunità di chiarire la portata applicativa della disposizione, che rimette a decreti legislativi di attuazione della delega (e quindi ad una fonte di rango primario) l'individuazione dei criteri per l'adozione di iniziative di ricognizione, modifica e integrazione dei provvedimenti di attuazione (e quindi di fonti di rango secondario) in materia di protezione civile.

- e all'**individuazione degli ambiti nei quali le regioni esercitano la potestà** legislativa e regolamentare fatte salve le prerogative riconosciute alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano.

Il **comma 5** disciplina le modalità per l'adozione dei decreti legislativi. Viene infatti previsto che tali decreti siano emanati:

Modalità di
adozione dei
decreti legislativi

- **su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri**, che si avvale, a tal fine, del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri;

- **previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata** di cui all'[articolo 3 del d.lgs. n. 281 del 1997](#);

L'articolo 3 del [d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281](#), regola le intese che sono espresse in tutti casi in cui la legislazione vigente preveda che venga sancita un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Quando un'intesa non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata (comma 3 del citato articolo 3). In caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza delle disposizioni del citato articolo. I provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato-regioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato-regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive (comma 3 del citato articolo 3).

- **di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e con i Ministri interessati, nonché con il Ministro dell'economia e delle finanze;**

- **previa acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti**, resi entro 60 giorni dal ricevimento della richiesta. Decorsi inutilmente i termini di cui al presente comma, i decreti legislativi sono comunque adottati.

Il **comma 6** stabilisce che, **entro due anni** dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dalla presente legge, il Governo può adottare, ai sensi del comma 5, disposizioni integrative o correttive dei decreti legislativi emanati ai sensi del comma 1. A tale fine, il comma 6 prevede la presentazione di una relazione motivata alle Camere dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del capo del Dipartimento della protezione civile, che individua le disposizioni dei decreti legislativi su cui si intende intervenire e le ragioni dell'intervento normativo proposto.

[Decreti correttivi](#)

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Il Comitato per la legislazione ha espresso parere favorevole con condizioni e osservazioni.

La Commissione lavoro ha espresso parere favorevole con un'osservazione.

Le Commissioni Affari costituzionali, Giustizia, Difesa, Cultura, Affari sociali, Agricoltura e la Commissione parlamentare per le questioni regionali hanno espresso parere favorevole.